

**Klaus Eßer**

**Wirtschaftliche Spezialisierung und Aufbau  
eines modernen Nationalstaates in Chile:  
Nutzung der Globalisierungstendenz zu Lernprozessen**

In Chile wird über Anforderungen an die makro- und mesoökonomische Steuerung diskutiert, um einen Weg zu finden, die Wertschöpfung der Exportproduktion deutlich zu erhöhen. Im Folgenden wird versucht, Gründe für die Dynamik der stark exportorientierten Wirtschaft in diesem Lande ab 1985 aufzuzeigen.

1. Nicht Dependenz, sondern das lange Verharren bei der industriellen Importsubstitution, also die Blockierung der Unternehmen im engen Binnenrahmen ab der Weltwirtschaftskrise der dreißiger Jahre, hemmte das wirtschaftliche Wachstum und die gesellschaftliche Entfaltung in Chile – wie im übrigen Lateinamerika. Die chaotische makroökonomische Steuerung, die auf industrielle Importsubstitution zielte, blockierte die Entfaltung der beiden “Basisinstitutionen der Moderne” (Giddens 1996: 214): Zum einen vermochte der Nationalstaat seine Handlungsfähigkeit nach innen und nach außen kaum zu stärken. Zum anderen wuchs kein innovations-, produktivitäts- und wettbewerbsorientiertes Unternehmertum heran. Ergebnis war ein extensiver und weitgehend richtungsloser gesellschaftlicher Entfaltungsprozess; z.B. expandierten die Wirtschaft und das Erziehungswesen – bei andauernd geringer Qualität – quantitativ. Der technisch-industrielle Rückstand zu den Industrieländern wuchs unaufhörlich.

Die wirren makroökonomischen Anreize und die Schwäche des Staates lösten eine Ausrichtung der Unternehmen, die im Vergleich zu modernen Firmen als Quasi-Unternehmen bezeichnet werden können, auf kurzfristige Vorteile aus. Diese Ausrichtung unterband eine Orientierung auf Wertschöpfungs- und Produktivitätsfortschritte, technisch-organisatorische Lernprozesse, Innovation und Wettbewerb. Mangels nationalstaatlicher Steuerung und unternehmerischer Dynamik erschöpfte sich die Gesellschaft in ideologisch unterfütterten Verteilungskämpfen, die sich bei geringem Wirt-

schaftswachstum, hohem Bevölkerungswachstum und zunehmender Armut radikalisierten.

Die industrielle Importsubstitution hatte fatale Ergebnisse: verstaubte Metainstitutionen der Gesellschaft, z.B. ein antiquiertes Rechtswesen, überforderte Makroinstitutionen, deren blinder Hochinterventionismus häufig partikularen Interessen diente, Mesoinstitutionen, die angesichts geringer Nachfrage der Unternehmen richtungslos blieben, sowie eine Mikroebene mit langsamen und fehlorientierten Lernprozessen – zusammenfassend: eine fragmentierte Wirtschaft in einer sozial und politisch fragmentierten Gesellschaft mit äußerst geringem speziellen *Know-how*, z.B. zu Technik, Organisation und Steuerung.

2. In Chile führte die radikale ökonomische Liberalisierung, die dem Angebot einer Vertiefung der Binnenorientierung durch die Regierung Allende folgte, nach etwa zwölf Jahren eines autoritär abgesicherten makroökonomischen Übungsprozesses zu einem stark exportorientierten Wachstumsmuster; 1985 erwies sich ein Übergang von der Stabilisierung zu Wachstum als möglich, während viele Länder Lateinamerikas bis heute bei einer Stabilisierung verharren, die einseitig auf Inflationsbekämpfung gerichtet ist.

Chile überwand ab 1985 die unkritische und unflexible Anwendung vereinfachter makroökonomischer Lehrbuchmodelle durch ein pragmatisches makroökonomisches Management im nationalen Interesse. Seither ist es unergiebig, das Land nur als neoliberalen Musterfall abzuhandeln, da wichtige Charakteristika seines Weges in diesem Fall nicht hinreichend erklärt werden können. Dies gilt, obwohl kruder „Neoliberalismus“ in so manchem Kopf verharret und auch durch einige externe Wissenschaftler unterstellt wird. Das einfache Wachstumsmuster, für ein komplexeres gab es keine unternehmerischen, staatlichen und sozialen Voraussetzungen, führte 13 Jahre lang zu einem hohen Wirtschaftswachstum, das weitgehend auf die im Entwicklungsländer-Vergleich außerordentliche Steigerung und Diversifizierung der Ausfuhr zurückzuführen ist.

Exportiert wurden zunächst Produkte mit geringer Wertschöpfung des Bergbaus sowie der Obst-, Fisch- und Holzwirtschaft. Die Exportprodukte in diesem Spektrum und die Absatzmärkte wurden diversifiziert. Es folgten Vorwärtskoppelungseffekte im Bereich verarbeiteter Rohstoffe und Rückkoppelungseffekte vom Rohstoffsektor und von der Rohstoffverarbeitung her. Außerdem modernisierten sich eine Reihe von Unternehmen aus der Phase industrieller Importsubstitution, z.B. der Metallverarbeitung. Neuer-

dings verstärkt sich die Tendenz zu einer häufig kurzfristig *exportorientierten Importsubstitution* von Produkten mit höherer Wertschöpfung, z.B. Maschinen und Ausrüstungen, und zum Export nicht-finanzieller Dienstleistungen, der bereits mehr als 20% des Gesamtexportes ausmacht. Hinzu kommen Direktinvestitionen im übrigen Lateinamerika, über die auch Investitionskapital aus Drittländern kanalisiert wird. Die Zahl exportierender Unternehmen nahm von 200 um die Mitte der siebziger Jahre auf fast 6.000 zu. Von letzteren führen etwa 1.500 nicht-ressourcenbasierte Industriegüter aus (Díaz 1995; Castillo/Maggi/Dini E. 1994). Mit dem Heranwachsen eines starken lokalen Unternehmertums entsteht in Chile eine wichtige treibende Kraft der Rationalisierung des menschlichen Verhaltens (Schumpeter 1976: 1065f.), der öffentlichen und privaten Institutionen und der gesellschaftlichen Organisation überhaupt.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der chilenischen Exportunternehmen beruht keineswegs "weitgehend auf der Nutzung von statischen Standortvorteilen, d.h. auf niedrigen Kosten für den Faktor Arbeit, günstigen Klimaverhältnissen und reichlich vorhandenen natürlichen Ressourcen" (Scholz 1996: 225-248). Sie basiert in erster Linie auf geschaffenen Faktoren: einem modernen kapitalistischen Unternehmertum mit bedeutendem Finanz-, Organisations-, Marketing- und Kommerzialisierungs-*Know-how*, einer wachsenden Zahl von Akteuren (Manager, Ingenieure, Wissenschaftler, Politiker usw.), die aus der Globalisierungstendenz Nutzen für ihren Lernprozess zu ziehen vermögen, und einer im Vergleich der Entwicklungs- und Transformationsländer fortgeschrittenen institutionellen Entfaltung. Diese Faktoren tragen dazu bei, dass die Fähigkeit, eine regional- und weltmarktorientierte Marktwirtschaft aufzubauen, wächst, damit eine aktive Teilnahme am Regionalisierungs- und Globalisierungsprozess möglich wird. Hinzu kommt der wenig untersuchte Lernprozess aufgrund ausländischer Direktinvestitionen und, z.B. beim Engagement chilenischer Unternehmen in Nachbarländern, zusammen mit diesen. Ein ressourcenbasiertes Wachstums- und Exportmuster ermöglicht also – in Lateinamerika wurde dies jahrzehntelang bestritten – dynamische Lernprozesse.

In welchem Maße die Wettbewerbsvorteile trotz der niedrigen Wertschöpfung der meisten Exportprodukte *man-made* sind, verdeutlichen z.B. der Bergbau und die Obstwirtschaft: Der technologische Lernprozess in diesen Sektoren verläuft keineswegs langsam; vielmehr findet eine schnelle Annäherung an die jeweiligen internationalen *best practices* statt, die teils erreicht, teils sogar, z.B. im Weinsektor, übertroffen werden. Ressourcen-

nahe Sektoren sind keineswegs ohne weiteres als *low tech* einzustufen; sie erfordern modernstes technologisches *Know-how* und differenzierte produktions- und exportorientierte Dienstleistungen (Cruz 1988: 79-114; Jarvis 1992: 5-39) die sich nicht stark von solchen in Industrieländern unterscheiden. Chile hat in diesem Feld wichtige Lernprozesse durchlaufen; damit sind günstigere Ausgangsbedingungen für die weitaus schwierigeren technisch-organisatorischen Lernprozesse in wertschöpfungsintensiveren Wachstums- und Exportfeldern entstanden.

3. In Chile zeigt sich erneut, dass die beiden Basisinstitutionen der Moderne nur gleichzeitig und miteinander aufgebaut werden können. Der Markt ist – die neoliberalen Empfehlungen von außen waren hier unterkomplex – ohne erfahrene politische und ökonomische Akteure und ohne institutionelle Einbettung nicht leistungsfähig. Der Staat vermag ohne dynamisches Wirtschaftswachstum seine Handlungsfähigkeit nicht dauerhaft zu vergrößern. Außerdem ist der Nationalstaat, die eine zentrale Institution der Moderne, ohne den Aufbau eines differenzierten Institutionengefüges zu schwach, um als Modernisierungsinstanz das Heranwachsen und die Sicherung einer systematischen kapitalistischen Produktion, der zweiten Basisinstitution der Moderne, zu unterstützen. Markt- und Staatssteuerung müssen sich in wirtschaftlich rückständigen Ländern schon deswegen ergänzen, weil die Unternehmen größtenteils schwach sind und die inländische Nachfrage so gering ist, dass nur eine Exportwirtschaft aufgebaut werden kann; dies aber wird nur über eine differenzierte makro- und mesoökonomische Steuerung möglich, die erfahrene öffentliche und private Akteure verlangt, wie sie in Chile seit 1985 zur Verfügung stehen.

Ganz besonders in Entwicklungs- und Transformationsländern ist ein enges Zusammenspiel der beiden Basisinstitutionen der Moderne unerlässlich, um das unternehmerische und das nationalstaatliche Potential immer neu zu erschließen, endogenes Wertschöpfungs- und Verflechtungspotential zu mobilisieren, eine systematische kapitalistische Produktion, die zur Wohlstandsmehrung beiträgt, sicherzustellen, die Selbsterstörung des Produktionssystems durch die Marktkräfte zu verhindern und gesellschaftlichen Ansprüchen sowie technologischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen nachzukommen.

Für die Argumentation, vor allem aufgrund der dominanten Position der modernen kapitalistischen Unternehmerschaft falle die Steuerungskapazität des Staates schwach aus (Messner/Scholz 1996: 260ff.) und sei die Anpas-

sungskapazität des Institutionengefüges an neue Herausforderungen blockiert (Thiery 1997: 273), und damit der Erfolg des chilenischen Weges nur "scheinbar" (Thiery 1997: 273), gibt es wenig Belege. Der Staat wurde reorganisiert; er ist effektiv und vermag – dies ist in Lateinamerika selten – partikulare Interessen zurückdrängen. Seit 1985 wird ein tragfähiges rechtlich-politisch-ökonomisches Organisationsmuster aufgebaut. Die Globalisierungstendenz wird geschickt genutzt, um Exporte und Direktinvestitionen zu verstärken und den eigenen Lernprozess voranzutreiben.

Von einem "Minimalstaat" (Messner/Scholz 1996: 268) kann keine Rede sein; kein Land Lateinamerikas verfügt über ein so diversifiziertes und effektives Institutionengefüge wie Chile, kein Land durchläuft einen so schnellen institutionellen Lernprozess. Beispiele sind die Rechts- und die Erziehungsreform, die Fortschritte in der Sozial- und Umweltpolitik, die Konsolidierung der demokratischen Institutionen, der Aufbau von mesoökonomischen Institutionen mit effektiven Programmen und das heute starke Bemühen um öffentlich-private Partnerschaft.

4. Der Staat verbessert seit 1985 die Angebotsbedingungen für die Wirtschaft durch ein *Set* mesoökonomischer Institutionen der Wirtschaftsförderung. Diese Institutionen, ProChile für die Exportförderung oder CORFO-Chile als zentrale Institution der sonstigen Wirtschaftsförderung, wurden mehrfach reorganisiert, um sie enger auf Bedarf und Nachfrage insbesondere der exportorientierten Unternehmen zuzuschneiden.

Wie die makroökonomische bestätigt auch die mesoökonomische Steuerung in Chile keineswegs neoliberale Theorien. Eher als im übrigen Lateinamerika hat in diesem Land eine Diskussion zur Unterstützung der Exportwirtschaft durch die mesoökonomische Steuerung eingesetzt. Diese Diskussion bezieht in den letzten Jahren immer stärker Ergebnisse der Industrieökonomie, der Innovationstheorie und der neuen Wettbewerbstheorien in den Industrieländern ein.

Das Bewusstsein wächst, dass eine differenzierte Wirtschaftsförderung, wie sie in allen Industrieländern besteht, für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wichtig ist. In diesem Bereich gibt es eine in der Region beispielgebende öffentlich-private Zusammenarbeit. Erwähnt seien: die Dienste des *Servicio Nacional de Capacitación y Empleo* (SENCE), deren Nutzung steuerlich gefördert wird, die Durchführung der Programme von CORFO-Chile durch ein Fördernetzwerk (*red de fomento*), dem private Finanzdienstleister, z.B. *Leasing*gesellschaften, Wirtschaftsverbände, Sek-

torinstitutionen, Produktivitätszentren oder regionale Exportverbände, angehören, sowie die enge Zusammenarbeit von ProChile mit den exportorientierten Unternehmen, die auf eine moderne Exportförderung gerichtet ist, die nicht nur den Absatz fördert, sondern auch unternehmerische Wettbewerbspotentiale erschließt (Macario 1998: 127-146; CORFO-Chile 1997; Dini E. 1996).

Darüber hinaus dienen spezifische mesoökonomische Anreize der Anziehung von ausländischen Direktinvestitionen und der Förderung des Exportes von Klein- und Mittelunternehmen. Sektorspezifische Anreize, z.B. die Erstattung von 75% der Nettokosten für Aufforstung, oder auch die Umgestaltung des Zollwesens sowie des Schiffs- und Flugzeugtransports, begünstigen die Exportorientierung.

Chiles mesoökonomische Steuerung wiederholt nicht die Fehlentwicklungen der Wirtschaftsförderung vieler Industrieländer (enorme Zahl von Programmen, geringe Transparenz, starke Bürokratisierung, hohe Kosten, auch wegen Verdoppelung) und vermeidet die Mängel der Wirtschaftsförderung in Ländern Lateinamerikas (schwache Institutionen, instabile, diffuse Programme, geringe Beteiligung des Privatsektors). Der Aufbau der Exportwirtschaft wird heute durch effektive Institutionen (Wirtschaftsrecht, Aus- und Fortbildung, Hochschulen, Wirtschaftsförderung u.ä.) unterstützt, die im lateinamerikanischen Vergleich einen wichtigen Standort- und Wettbewerbsvorteil darstellen.

In den mesoökonomischen Institutionen wächst eine Gruppe von Experten heran, die nationalstaatliche und private Interessen in Übereinstimmung zu bringen versucht und in vielen Ländern Lateinamerikas wegen ihres speziellen *Know-how* gefragt ist. Die Förderung der meso- und mikroökonomischen Ebene trägt dazu bei, eine wirksame Ressourcenallokation sicherzustellen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Darüber hinaus wird vor allem auf der mesoökonomischen Ebene ein homogenisierender Gestaltungswillen von nationalstaatlichen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen erzeugt, welcher die nationalstaatliche Integration stärkt und die Bedingungen für globale Lernprozesse verbessert.

5. Die Exportwirtschaft verändert die Gesellschaft. Die Aussage, die hohe und noch wachsende Einkommenskonzentration in Lateinamerika hemme das Wirtschaftswachstum, ist im Falle Chiles zu hinterfragen. Wahrscheinlich trifft sie zu, wenn sie das Heranwachsen eines modernen kapitalistischen Unternehmertums be- oder verhindert. Kommt es jedoch zu einem solchen,

steht Kapital für die dynamische ökonomische Entfaltung zur Verfügung. Vor allem das Wirtschaftswachstum trägt in diesem Falle, also einer Kombination von Stabilität und Wachstum, die eine moderne kapitalistische Unternehmerschaft begünstigt, auch zu einer hohen Sparquote bei.<sup>1</sup> Sofern mittel- bis langfristig hohe Bildungs- und Technologieinvestitionen in Chile den Übergang zu einem komplexeren Wachstumsmuster und entsprechenden Wohlfahrtseffekten ermöglichen, wird sich die politische Frage nach der Einkommensverteilung und vielleicht auch die gegenwärtig starke Tendenz zu weiterer Einkommenskonzentration entschärfen.

Das hohe Wirtschaftswachstum über viele Jahre in Chile trug zu einer starken Ausweitung der Erwerbsarbeit bei, welche eine Verringerung der Zahl der Armen nach sich zog. Allerdings bleibt angesichts insgesamt niedriger Wertschöpfung und Produktivität der Wirtschaft der Spielraum für Reallohnsteigerungen – weniger jedoch für eine Ausgestaltung der Arbeitsbeziehungen – gering. Hinzu kommt, dass die relativ beschäftigungsintensiven wettbewerbsorientierten Klein- und Mittelunternehmen und die qualifizierten Dienstleistungen in Chile eine geringere Bedeutung als in den Industrieländern aufweisen.

Die öffentliche Sozialpolitik entlastet den Zentralstaat (Dezentralisierung, Privatisierung, z.B. der Alterssicherung); dieser konzentriert seine Anstrengungen auf den Abbau der extremen Armut und auf besonders betroffene Zielgruppen, z.B. jugendliche Arbeitslose. Die Wohlstandswirkungen durch die Beschäftigungseffekte und die Sozialpolitik einschließlich einer wirtschaftsnäheren Bildungspolitik sind bedeutend; die Kosten werden durch strenge Effizienz- und Effektivitätskriterien übersichtlich gehalten. Ein schwieriges Problem ist – wie auch in Deutschland – die Erreichbarkeit der extrem armen Bevölkerung mit sozialpolitischen Maßnahmen sowie deren Eingliederung in den gesellschaftlichen Lern- und Produktionsprozess.

Die Erwerbsarbeit ist die Schlüsselgröße nationaler Integration. Sie stellt für einen großen Teil der Bevölkerung die wichtigste Möglichkeit dauerhafter Integration in die Gesellschaft, vertikaler Mobilität und aktiver Partizipation dar. Die Schaffung von Erwerbsarbeit bleibt auch in Chile, zumal wenn das Wirtschaftswachstum abflacht, jedoch Produktivitätssteigerungen erzielt werden, problematisch:

- Dazu, das Wachstumsmuster beschäftigungswirksamer zu gestalten, können ein wettbewerbsorientierter Wechselkurs und eine Wirtschafts-

---

<sup>1</sup> Die Sparquote liegt bei 21-22%, nicht bei 26% und höher, wie lange Zeit angegeben.

förderung zugunsten der Klein- und Mittelunternehmen in Industrie- und Dienstleistungssektor beitragen.

- Von Armut und steigenden Erwartungen geht ein wachsender Verteilungsdruck aus, der auf eine noch schwach entfaltete wirtschaftliche Basis stößt. Eine mögliche politische Reaktion ist der Rückfall in einseitig nachfrageorientierte, vielleicht auch populistische Politiken trotz der geringen inländischen Nachfrage.
- Der Weg zu einem egalitären Liberalismus, zu einer sozial und ökologisch flankierten Marktwirtschaft, stellt kein technokratisches oder politisches Geschenk dar. Die gesellschaftliche Wohlfahrt hängt von einem immer neuen gesellschaftlichen Kompromiss ab, der hohe Zukunftsinvestitionen einschließt. In Chile haben 17 Jahre Diktatur – dies mag eine List der Geschichte darstellen – einen Lernprozess im Hinblick auf die Tragfähigkeit des zentralen Mechanismus der Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums, des staatlichen Steuersystems, und des Verhältnisses von Wachstum und Verteilung überhaupt, ausgelöst, der bisher Grundlage der politischen Stabilität ist.

**6.** Chile kann seine geschaffenen Standort- und Wettbewerbsvorteile erst als Mitgliedsland der Zollunion *Mercosur* voll ausspielen und ein weltweit interessanter Industrie- und Dienstleistungsstandort werden. Dies gilt insbesondere für die Management- und Exporterfahrung seiner exportierenden Unternehmen, aber auch für die solide Makro- und differenzierte Mesosteuerung.

Die Politik des Landes, durch Freihandelsabkommen den Zugang zu möglichst vielen Märkten in Amerika zu erleichtern, entsprach der ersten Exportphase und war recht erfolgreich. Bereits in dieser Phase zeigte sich jedoch, dass nicht-ressourcenbasierte Industriegüter und die nicht-finanziellen Dienstleistungen überwiegend in Nachbarländer exportiert werden; auf diese Länder entfällt auch der größte Teil der chilenischen Direktinvestitionen im Ausland.

Wichtige Aspekte der ökonomischen Konstellation in Chile verändern sich nicht: Der Binnenmarkt bleibt eng; kleinen Ländern bleibt nur der Weg, eine Exportwirtschaft aufzubauen. Die wichtigen regionalen Konsumzentren, vor allem São Paulo, sind zu fern, um in- und ausländische Unternehmen zu bewegen, sich über Montage hinaus in der Produktion langlebiger Konsumgüter (z.B. der Kfz-Industrie) zu engagieren. Die Vorteile des industriellen Agglomerationskerns in Brasilien (im Dreieck São Paulo–Rio de



Janeiro–Belo Horizonte) für solche Investitionen sind hoch, zumal die intra-regionale industrielle Arbeitsteilung zwischen Brasilien und Argentinien vorankommt.

Nachteile der Mitgliedschaft in der Zollunion *Mercosur* würden durch die Möglichkeit, Standort- und Wettbewerbsvorteile auszuspielen, bei weitem aufgewogen (Hineinwachsen in intraindustriellen Handel, relativ sichere Exporte und Direktinvestitionen, größeres Verhandlungspotential nach außen, erhöhter Druck auf Andenländer wie Peru, dem *Mercosur* beizutreten). Nahziel wäre darüber hinaus eine Freihandelszone in Südamerika, Fernziel ein für in- und ausländische Industrieinvestoren interessanter regionaler Binnenmarkt "Südamerika".

In dem Maße, wie Chiles Wachstumsmuster komplexer ausfällt, wird die Regionalisierungstendenz für das Land wichtiger: zum einen der relativ sichere Expansionsspielraum für in- und ausländische Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, zum anderen auch die Chance, die Währung gegen den anhaltenden Aufwertungsdruck von außen her zu schützen und handelspolitische Interessen global geltend zu machen. Die EU drängt Chile daher in diese Richtung, während die USA auf die Eingliederung in eine Amerikanische Freihandelszone setzen. Ein Beitritt Chiles zum *Mercosur* kommt freilich erst in Frage, wenn Brasilien seine politischen und makroökonomischen Steuerungsprobleme und Argentinien seine ökonomischen Turbulenzen überwunden hat.

7. Gerade aufgrund seiner Wachstums- und Exporterfolge steht Chile heute vor einer noch größeren Herausforderung als 1985: Erstens führt die Krise ab Mitte 1998 zu einer Phase geringen Wirtschaftswachstums; immerhin entfallen etwa ein Drittel der Exporte auf die asiatischen Länder; außerdem verfallen derzeit die Preise für wichtige Exportprodukte wie Kupfer und Zellulose. Zweitens überlasten die hohen Exporte von Produkten mit geringer Wertschöpfung die materielle Infrastruktur; es ist auch deswegen kaum möglich, das wertschöpfungsextensive Wachstumsmuster über längere Zeit bei hohem Wirtschaftswachstum fortzuführen. Drittens, dies ist das zentrale Problem, erschöpft sich das bisherige Wachstumsmuster gerade aufgrund seiner Dynamik. Reaktionspotential auf die Krise ist durchaus vorhanden; erwähnt sei nur der flexible Wechselkurs. Zur Infrastruktur nur die Beobachtung, dass deren Überlastung gegenwärtig Privatisierungsprogramme auslöst, die zu zukunftsweisenden Formen öffentlich-privater Partnerschaft führen.

Im Hinblick auf das Wachstumsmuster besteht durchaus Spielraum, die Wirtschaft im Bereich der vor- und nachgelagerten Industrien von Bergbau, Land-, Fisch- und Holzwirtschaft weiter zu diversifizieren. Hierzu ist es jedoch erforderlich, die Voraussetzungen für Wertschöpfungs- und Produktivitätsschübe und dynamische Prozesse technologischen Lernens zu verbessern. Problematisch sind im Falle Chiles nicht in erster Linie modernisierungshemmende Positionen von Unternehmen oder die Wechselkurs-, Handels- und Finanzpolitik, sondern die überaus hohen Anforderungen an Unternehmen, Nationalstaat und die gesamte Gesellschaft, die sich im Hinblick auf die Nutzung der neuen Technologien und angesichts der weltwirtschaftlichen Bedingungen, u.a. einer schnell wachsenden Zahl von Konkurrenten in anderen Entwicklungsländern, ergeben.

Zwar sind die gesellschaftlichen Vorleistungen für die Wirtschaft im lateinamerikanischen Vergleich hoch; für Vorstöße in technologisch komplexe Industrien, deren Wettbewerbsfähigkeit weitaus stärker als in den ressourcennahen Sektoren auf nicht-kodierbarem Wissen beruht, sind sie jedoch bei weitem zu niedrig. Qualifikation und technologische Kompetenz reichen derzeit z.B. nicht aus, um eine moderne Möbelindustrie aufzubauen (Bacigalupo 1995: 236): Das Qualifikationsniveau ermöglicht bisher keine international angemessene Arbeitsproduktivität; das spezielle *Know-how* in Unternehmen oder Technologie- und Designinstituten kann nur schrittweise erworben werden, da global orientierte Lernprozesse, z.B. beim wichtigen Möbelexporteur Taiwan, noch kaum eingeübt sind. Ein Einklinken in den sich globalisierenden Prozess der Akkumulation von speziellem *Know-how*, wie es Unternehmen und auch Forschungsinstituten der Industrieländer gelingt, fordert auch erfahrene Akteure heraus. Noch schwieriger sind die Prozesse der Anpassung von übernommenem technisch-organisatorischen *Know-how* in den technologisch komplexen Branchen. Am schwierigsten jedoch sind die Akkumulation von nicht-kodierbarem Wissen und der Übergang zu eigenständiger technologischer Innovation.<sup>2</sup>

Deutlich wird, dass die Nutzung des brachliegenden Humanvermögens und des global vorhandenen speziellen *Know-how* hohe Anforderungen an alle nationalstaatlichen Akteure stellt: an die technisch-organisatorische Lernfähigkeit der Unternehmen, an die institutionelle Entfaltung des Nationalstaates sowie an wachsende Teile der Gesellschaft. Erziehung sowie Aus- und Fortbildung verlangen nicht nur eine Nachfrage der Wirtschaft sowie

---

<sup>2</sup> Vgl. zur technologischen Kompetenz Dini E./Katz (1997: 607-624); Bercovich/Katz 1997; Benavente H. (1997).

effektive öffentliche Politiken und Institutionen, sondern auch eine bildungsorientierte Gesellschaft. Ein Kernproblem nicht nur Chiles, sondern aller Länder Lateinamerikas liegt im öffentlichen Bildungssektor; es hat mit jahrhundertelanger Armut und Ausbeutung und auch mit einer wenig entfalteten technischen Kultur zu tun.

Die komplexen Anforderungen, die ein Wertschöpfungs-, Produktivitäts- und technologischer Lernschub stellt, erfordern anspruchsvollere Organisations- und Steuerungsformen und einen intensiveren globalbezogenen gesellschaftlichen Lernprozess. Abschließend hierzu einige Erläuterungen:

**8.** Das neoliberale Konzept des schlanken Staates ist – auch in den USA und Großbritannien – empirisch nicht nachweisbar und zudem normativ irreführend. Der von der Weltbank neuerdings empfohlene effektive Staat stellt ebenfalls ein unzureichendes Konzept zur Bewältigung der schwierigen gesellschaftlichen, technologischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen dar. Diese verlangen einen effektiven, starken und demokratisch kontrollierten Staat, der sich selbst als ein gesellschaftliches Teilsystem, als ein potentiell autonomer Akteur, versteht. Ein Kooperationsstaat dieses Typs, der als Interdependenzmanager, Moderator und Impulsgeber wirkt, setzt nicht allein auf hierarchische Steuerung, sondern sieht Verbände, Interessengruppen oder Unternehmen als integrale Bestandteile der nationalstaatlichen Steuerung an. Verwiesen sei auf die Arbeiten von R. Mayntz, F. W. Scharpf, E. Grande, D. Messner, J. Huber und C. Böhret zu den entsprechenden Mehrebenen-Verhandlungsnetzen, zudem auf die Arbeiten der Abteilung IV im Deutschen Institut für Entwicklungspolitik zur systemischen Wettbewerbsfähigkeit.<sup>3</sup>

Zwei Gründe machen einen Kooperationsstaat und eine öffentlich-private Partnerschaft in industriell rückständigen Ländern wie Chile besonders wichtig:

- Zum einen kommt es in Entwicklungs- und Transformationsländern auf ein Zusammenfügen fragmentierter Strukturen in Wirtschaft, Politik und der Gesellschaft insgesamt an: auf zwischenbetriebliche Kooperation, ein vernetztes subnational-regionales und nationales Unternehmensumfeld sowie starke, dialogfähige intermediäre Organisationen, z.B. Gewerkschaften. Dieses Zusammenfügen bis hin zur systemischen Integration verlangt ein gemeinsames Kunststück von Staat, Unternehmen und

---

<sup>3</sup> Eßer/Hillebrand/Messner/Meyer-Stamer (1994).

intermediären Organisationen, das wiederum ein neues Staats- und Partnerschaftsverständnis voraussetzt. Ein Nationalstaat, der aufgrund der Globalisierungstendenz seine Handlungsfähigkeit einbüßt, wäre nicht in der Lage, ein solches Kunststück anzustoßen. Glücklicherweise ist die Behauptung, weltweit zeichne sich eine grundsätzliche Einschränkung und Erosion von National- und Sozialstaat ab, unzureichend empirisch abgesichert; sie setzt die einseitige Rückführung von Rückständigkeit auf externe Faktoren durch die Imperialisierungs- und Dependenztheoreme fort, verallgemeinert sie sogar auf alle Nationalstaaten. Freilich muss sich die nationalstaatliche Politik verändern, um Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen und weiteres Handlungspotential zu erschließen.

- Zum ändern erfordern die neuen technologischen und weltwirtschaftlichen Anforderungen in allen Ländern, insbesondere aber in wirtschaftlich rückständigen Ländern, ein systembezogenes Denken und Handeln, das sich auf Systemintegration und Systemlösungen richtet. Angesichts der im internationalen Vergleich geringen Größenordnung der meisten chilenischen Unternehmen sind Systemlösungen für das technologische Lernen, Innovation und internationalen Wettbewerb besonders wichtig. Kumulative Lerneffekte und Innovationen entwickeln sich durch enge Vernetzung auf der Mikroebene sowie formelle und informelle Kooperationsbeziehungen zwischen eng verflochtenen Unternehmen – in Chile inzipienten *clusters* – und *cluster*-nahen Institutionensets in deren Umfeld. Wegen des unternehmerischen und institutionellen Rückstandes in vielen lateinamerikanischen Ländern sowie lernfähiger Akteure in wachsender Zahl kann Chile nach entsprechenden Lernprozessen vielleicht sogar ein wichtiger Exporteur von System-*Know-how*, z.B. der Umweltpolitik und Umwelttechnik, in die Region werden.

Die Gesellschaften Lateinamerikas müssen lernen, technologisch-industrielles Lernen als einen gesellschaftlichen Prozess zu gestalten, in dem ein geeignetes unternehmerisches, wirtschaftspolitisches, soziales und kulturelles Umfeld für technologische Kompetenz und Innovation geschaffen wird. Soll das mesoökonomische Anreizsystem mit dem Ziel der Nutzung der neuen Technologien verändert werden, muss ein hohes fachliches, institutionelles und politikspezifisches *Know-how* gesichert werden. Darüber hinaus bieten spezifische Fördermaßnahmen eine Möglichkeit, das technische Lernen in Unternehmen und deren Umfeldinstitutionen zu dynamisieren.

Im Falle Chiles ist trotz der skizzierten Anforderungen Steuerungspessimismus nicht angebracht: Der effektive Staat, die institutionelle Differenzierung, die wettbewerbsorientierte Unternehmerschaft und die demokratischen Parteien stellen günstige Voraussetzungen für den Übergang zu einem technisch-organisatorisch komplexeren Wachstumsmuster dar.

**9. Welche Bedeutung, so ist vor diesem Hintergrund zu fragen, hat die Globalisierungstendenz für Länder wie Chile?**

Erstens deckt sie die Schwächen von Gesellschaften, auch die einer unterkomplexen neoliberalen Makropolitik, schonungslos auf. Die neoliberale Politik in Chile trug erst dann zur Freisetzung von Marktkräften und zur Entfaltung eines modernen kapitalistischen Unternehmertums bei, als sie 1985 zu einer pragmatischen makroökonomischen Steuerung führte, die mesoökonomisch unterfüttert wurde. Bis heute ist jedoch z.B. die dezentrale Steuerung auf der Ebene der Regionen und Kommunen zu wenig entfaltet, um dort endogenes Potential aus eigener Kraft erschließen zu können.

Zweitens gelingt es Chile, die neuen Chancen internationaler Arbeitsteilung im Bereich wertschöpfungsextensiver Produkte zu nutzen, wozu Organisationsformen wie *trading companies* und die niedrigen Transportkosten wesentlich sind. Es wird wahrscheinlich außerdem, wenn auch nur mittel- bis langfristig, möglich, auf der Basis entsprechender Lernprozesse, in einige technologisch komplexere, Branchen vorzustoßen. Das Land steht heute am Anfang eines Lernprozesses, der auf die Herausarbeitung eines eigenen festen Wachstumspfades, eines komplexen Wachstums- und Entwicklungsmusters und eines spezifischen, also auf speziellen nationalen Standort- und Wettbewerbsvorteilen beruhenden Profils gerichtet ist.

Drittens wurde verschiedentlich angedeutet, dass die Globalisierungstendenz nicht nur für den nationalen Spezialisierungsprozess, sondern auch für ein globales gesellschaftliches Lernen genutzt werden kann. Freilich kommt es auf lernerfahrene Akteure an, wie sie in Chile heranwachsen, welche sich nicht nur einer Informationsüberflutung im Internet aussetzen, sondern sich in den Diskussions- und Forschungsprozess der Industrieländer und in deren Kompetenzzentren einzuklinken vermögen. Ein Beispiel ist – nach einer ersten Phase neoliberaler Politik, in der das raubbaugerichtete Exportverhalten, das in Lateinamerika seit Jahrhunderten eingeübt ist, fortgesetzt wurde – die hohe ökologische Anpassungsfähigkeit, die insbesondere in modernen Exportbranchen wie der Zelluloseindustrie, in denen technisches *Know-how* relativ schnell übernommen werden kann, erreicht wird.

Der *Know-how*-Transfer aus den Industrieländern in die Entwicklungsländer war noch nie so intensiv wie heute. Es kommt jedoch darauf an, dass der Nationalstaat, ein innovations-, produktivitäts- und wettbewerbsorientiertes Unternehmertum und die heranwachsende Bürgergesellschaft, diesem Kulturtransfer eine Richtung gibt und alle drei Akteursgruppen zu einem gezielten, damit selektiven, auf spezielles *Know-how* gerichteten globalen Lernen übergehen. Dies verlangt u.a. ein weitaus ausgeprägteres Informations- und Wissensmanagement.

**10.** Der Neoliberalismus, den vor allem die USA, der IWF und die Weltbank weltweit durchzusetzen versuchen, hat die Relevanz der makroökonomischen Steuerung und des Finanzsektors verdeutlicht, jedoch in einseitigem Vertrauen in uneingeschränkte Marktkonkurrenz die technisch-industrielle und die gesellschaftliche Entfaltung vernachlässigt. Europa hat bisher versagt, die Sichtweise einer sozial und ökologisch flankierten Marktwirtschaft in Entwicklungs- und Transformationsländern zur Geltung zu bringen. Es empfiehlt Ländern mit schwachen Nationalstaaten, deren lokale Unternehmen häufig fast keine technisch-ökonomische Dynamik aufweisen – ein besorgniserregendes Beispiel ist Bolivien – lediglich demokratie-, armuts- und umweltbezogene Konzepte. Sowohl die USA als auch Europa haben in ihrer Sicht der Entwicklungsländer das enge Zusammenspiel zwischen nationalstaatlicher, unternehmerischer und gesellschaftlicher Dynamik, auf dem ihre eigene Dynamik beruht, aufgelöst.

Dieses Zusammenspiel zwischen den Akteuren des Staates, der Wirtschaft und der intermediären Organisationen einer Bürgergesellschaft ist, um die Globalisierungstendenz zu nutzen, unverzichtbar. Alternativen zu einer global orientierten Spezialisierung und einem intensiven globalen gesellschaftlichen Lernen, um das eigene unternehmerische und nationalstaatliche Profil zu schärfen, sind nicht erkennbar. Gesellschaftliche Entfaltung, nicht nur die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, verlangt die Erschließung von nationalstaatlichem Handlungspotential auf allen funktionalen und räumlichen Systemebenen, also eine systemische Sicht, gegenüber der die neoliberale makroökonomische Steuerung unterkomplex ist. Der Wandel des Wachstumspfad und des Institutionengefüges sowie die zunehmende makro- und mesoökonomische Steuerungsfähigkeit in Chile ab 1985 weisen auf wichtige erste Schritte in diese Richtung.

**Literaturverzeichnis**

- Bacigalupo, Felix (1995): "Desafíos de la industria exportadora: una visión empresarial". In: Meller, Patricio/Sáez, Raúl Eduardo (Hrsg.): *Auge exportador Chileno. Lecciones y desafíos futuros*. Chile.
- Benavente H., José Miguel (1997): *A Characterization of the Chilean National System of Innovation*. Tokio.
- Bercovich, Néstor/Katz, Jorge (Hrsg.) (1997): *Reestructuración industrial y apertura económica. La industria de celulosa y papel de Argentina, Brasil y Chile en los años noventa*. Buenos Aires.
- Castillo, Mario/Maggi, Claudio/Dini E., Marco (1994): "Reorganización industrial y estrategias competitivas en Chile". In: *CEPAL. Discussion Paper*. Santiago de Chile.
- CORFO-Chile (1997): *El nuevo Sistema de Fomento CORFO-Chile: Colaboración para Competir*.
- Cruz, José Miguel (1988): "La fruticultura de exportación: una experiencia de desarrollo empresarial". In: *Colección Estudios CIEPLAN*, Bd. 25, S. 79-114.
- Díaz, Alvaro (1995): "La industria chilena entre 1970-1994: de la substitución de importaciones a la segunda fase exportadora". In: *CEPAL*. Santiago de Chile.
- Dini E., Marco (1996): "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas. La experiencia chilena". Santiago de Chile (Manuskript).
- Dini E., Marco/Katz, Jorge (1997): "Nuevas formas de encarar las políticas tecnológicas. El caso de Chile". In: *Comercio Exterior*, S. 607-624. Mexiko.
- Eßer, Klaus (1999): *Institutioneller Wandel unter Globalisierungsdruck – Überlegungen zu Aufbau und Kopplung von Nationalstaat und Marktwirtschaft in Chile*. DIE, Heft 4. Berlin.
- Eßer, Klaus/Hillebrand, Wolfgang/Messner, Dirk/Meyer-Stamer, Jörg (1994): *Systemische Wettbewerbsfähigkeit. Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und Anforderungen an die Politik*. DIE, Heft 11. Berlin.
- Giddens, Anthony (1996): *Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt/Main.
- Jarvis, Lovell S. (1992): "Cambios en los roles de los sectores público y privado en el desarrollo tecnológico: lecciones a partir del sector frutícola chileno". In: *Colección Estudios CIEPLAN*, Bd. 36, S. 5-39.
- Macario, Carla (1998): "Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad". In: *Integración & Comercio*, Bd. 2, Nr. 4/5, S. 127-146.
- Messner, Dirk (1997): *The Network Society*. London.
- Messner, Dirk/Scholz, Imme (1996): "Gesellschaft und Wettbewerbsfähigkeit in Chile". In: Esser, Klaus et al. (Hrsg.): *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik*, Bd. 112. Köln, S. 249-270.
- Scholz, Imme (1996): "Ökologie und Wettbewerbsfähigkeit. Umweltverträglicher Außenhandel in Chile". In: Esser, Klaus et al. (Hrsg.): *Globaler Wettbewerb und nationaler Handlungsspielraum. Neue Anforderungen an Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Schriftenreihe des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik*, Bd. 112. Köln, S. 225-248.

Schumpeter, Joseph A. (1976): *Konjunkturzyklen*, Bd. 2. Göttingen.

Thiery, Peter (1997): "Der Wandel der Arbeitsbeziehungen im demokratischen Chile (1990-1996)". In: Dombois, Rainer/Imbusch, Peter/Lauth, Hans-Joachim/Thiery, Peter (Hrsg.): *Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika*. Schriftenreihe des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Bd. 46. Frankfurt/Main, S. 254-275.